

# INFORMACE

Odborný workshop „Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě“, Brno, 13. 6. 2014<sup>1)</sup>

V pátek 13. 6. 2014 se v Brně na Právnické fakultě Masarykovy univerzity uskutečnil odborný workshop s názvem „*Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě*“. Seminář/workshop je jedním z výstupů tamní katedrou správní vědy a správního práva dlouhodobě řešeného tzv. grantového projektu s uvedeným obsahovým zaměřením (GA13-30730S). Svým časovým začleněním se workshop snažil navázat i na úspěšnou řadu předešlých tzv. letních kroměřížských konferencí. Od nich se však lišil tím, že tato akce byla pojata v poněkud „komornějším“ duchu. I přesto byla účast poměrně pestrá. To současně umožnilo zaměřit se více na diskuzi a s tím spojenou podnětnou výměnu názorů a myšlenek.

Úvodního slova se za řešitelský tým projektu a hostitelskou instituci ujala doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D. a JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D. Oba mj. poukázali na posun v nazírání na ochranu subjektivních práv, daný příklonem ke konceptu tzv. právní sféry a negativním zásahům, resp. jejich projevům v ní.

Jako první s příspěvkem vystoupil JUDr. Josef Vedral, Ph.D. (Úřad vlády). Jmenovaný se v něm zaměřil na hranice veřejných subjektivních práv. Prostřednictvím důkladné analýzy judikatury dr. Vedral poukázal na již zmíněný posun soudní ochrany z oblasti subjektivních práv do tzv. právní sféry. Jádrem jeho příspěvku tvořilo zamyšlení nad tím, zda subjektivními právy či právní sférou, již je třeba chránit, disponuje kupř. stát jako účastník veřejnoprávních vztahů, a to v postavení subjektu, jemuž je ukládána určitá povinnost, např. pokuta. Přednášející proto zmínil i judikaturou řešené případy, kde byla správním orgánem uložena pokuta „správnímu orgánu“ jinému. Referující v této souvislosti upozornil na nutnost rozlišování, zda „správní orgány“ jsou trestány v rámci jejich soukromoprávního, nebo veřejnoprávního postavení, a to i v návaznosti na jejich možnou žalobní legitimaci. Konkrétně byl daný problém demonstrován na případě správních deliktů podle (§ 22aa) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. V této souvislosti se dr. Vedral blíže zastavil i u tzv. dualismu soudní kontroly veřejné správy a režimu části páté o. s. ř. ohledně účastenství státu, resp. správního orgánu v soudním řízení. V další části svého příspěvku se zmíněný vystupující věnoval otázce účastenství v přezkumném řízení v případě opatření obecné povahy.

---

<sup>1)</sup> Tento workshop, jakož i příspěvek o něm pojednávající, byl realizován v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. GA13-30730S „Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost“.

Následně JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D. (Právnická fakulta Univerzity Palackého) přednesl příspěvek na téma „Právní status účastníků řízení jako prostředek ochrany subjektivních práv“. V něm se zabýval rozličnými správními procesy a z jejich povahy plynoucímu různému právnímu postavení dotčených osob a možnosti uplatnění jejich práv. Vystupující předně vyjádřil, byť ne všeobecně přijímanou, tezi, že správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) dopadá svými základními zásadami činnosti správních orgánů (viz § 2 až 8 tohoto zákona) i na tzv. normotvornou činnost správních orgánů. Podle referujícího je žádoucí zajistit ochranu práv dotčených osob i v případech vydání prováděcích právních předpisů, které nejsou čistě technicko-prováděcí povahy a zejména v sobě spojují územní a věcný aspekt řešené problematiky. V intencích § 4 správního řádu by podle něj šlo uvažovat o možném vyjádření dotčených osob k takovému návrhu právního předpisu. K této otázce se přitom nabízí možná úvaha, zda opatření obecné povahy prostřednictvím institutu námitek a připomínek vhodně nenahrazuje takovýto deficit u právních předpisů. V druhé části svého vystoupení se dr. Dienstbier zaměřil na právní postavení dotčených osob ve správním řízení. Zde vyšel z úvahy, zda v řízení, kde je okruh účastníků omezen, a to až značně restriktivně (jako v případě atomového zákona č. 18/1997 Sb.) nepřichází v úvahu „účast“ jiných dotčených osob. Podle vystupujícího by tyto osoby obecně byly účastníky správního řízení, kdyby ovšem nebyly zvláštní právní úpravou z účastenství ve správním řízení vyloučeny. Právě v takovém případě se nabízí otázka, zda jim nepřiznat postavení tzv. dotčených osob s minimálními procesními právy.

S příspěvkem na téma „Problematika ochrany subjektivních práv ve vztahu k nicotným rozhodnutím veřejné správy“ vystoupila JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D. (Právnická fakulta Univerzity Palackého). V něm se zabývala poněkud komplikovanou otázkou, „jak odstranit něco, co neexistuje“. Vystupující navázala na závěry prezentované v poměrně diskusním rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 7 As 100/2010, č. 2837/2013 Sb. NSS), které pro účely odvolacího řízení umožňuje zrušení nicotného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, aniž by se tímto zrušující odvolací rozhodnutí samo stávalo nicotným. Referující se obsáhle věnovala i vztahu prohlášení nicotnosti a otázce času, resp. uplynutí různých lhůt pro uplatnění opravných prostředků.

K problematice odvolání referoval doc. JUDr. Pavel Mates, CSc. (Vysoká škola finanční a správní). Zaměřil se na problémové okruhy institutu odvolání. Jimi je kupř. možnost řádný opravný prostředek na úrovni veřejné správy zcela vyloučit s tím, že následuje „přímý“ soudní přezkum. Dále se zabýval vlastní přípustností odvolání a otázkou účastenství, resp. opomenutých účastníků. Vystupující akcentoval praktický problém v rovině tzv. blanketních či neúplných odvolání a související otázce, zda vůbec odvolání musí být doplněno a v jaké lhůtě. Referující se dotkl i zásady zákazu *reformae in peius* a související otázce, zda lze i po předchozím zrušení prvostupňového rozhodnutí v novém řízení uložit sankci „přísnější“, než v původním řízení a rozhodnutí. Na závěr svého vystoupení se doc. Mates

věnoval otázce rozdílu mezi nezákonností a nesprávností rozhodnutí z pohledu odvolacího správního orgánu a ochrany subjektivních práv.

V diskuzi k tomuto bloku příspěvků zazněla zejména otázka účasti veřejnosti v případě vydávání podzákonných prováděcích právních předpisů. Kupř. zda by stačilo vydání takového právního předpisu „po projednání s veřejností“. Jednotlivými diskutujícími bylo poukázáno i na skutečnost, že proces vydávání právních předpisů je v podstatě prost vlivu dotčených osob, může se jevit jako záhadně tajemný, což vede k otázkám, zda je takový ryze jednostranný postup a přístup i nadále udržitelný.

Odpolední blok příspěvků zahájila prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D. (Právnická fakulta Trnavské univerzity v Trnavě). Vystupující se věnovala procesnímu postupu při vyřizování podnětů a stížností ve veřejné správě. Kromě obecných východisek dále poukázala na rozdíly mezi procesními postupy v případě stížností a podnětů. Zmínila přitom slovenskou právní úpravu vyřizování stížností, podle níž je stížnost řádným opravným prostředkem, který je třeba vyčerpat před podáním návrhu ke správnímu soudu. Přednášející se zaměřila i na praktickou problematiku tzv. opakovaných stížností či podnětů a jejich možné řešení.

Prof. JUDr. Petr Průcha, CSc. (Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Nejvyšší správní soud) přednesl příspěvek na téma „Postavení a funkce správního soudnictví ve vztahu k ochraně subjektivních práv“. Zabýval se tím, zda správní soudnictví plní spíše kontrolní nebo rozhodovací funkci. Vystupující zmínil specifika jednotlivých žalob a řízení, s nimiž se lze ve správním soudnictví *de lege lata* setkat, přičemž se zabýval i tím, zda mají kontrolní, nebo spíše rozhodovací povahu. Prof. Průcha poukázal i na související časovou otázku „skutkového a právního stavu“ pro rozhodnutí správního soudu. Značně kriticky se vyslovil k právní úpravě tzv. kárných řízení, která uskutečňuje Nejvyšší správní soud jako soud kárný. V nich se procesně postupuje podle trestního řádu, pročez se nabízí otázka, zda tuto agendu nepřenechat těm orgánům (soudům), které mají přímo v kompetenci rozhodování podle tohoto procesního předpisu o vině a trestu.

Jako poslední vystoupila a pohledem ústavního práva workshop uzavřela JUDr. Ľudmila Gajdošíková, CSc. (Ústavní soud Slovenské republiky). Ve svém příspěvku se zabývala mj. účastenstvím a žalobní legitimací občanských sdružení ve světle tzv. Aarhuské úmluvy v judikatuře slovenských soudů (tzv. kauza *Lesoochranárske zoskupenie* na evropské úrovni). Referující se zabývala i problematikou ochrany poskytované ve správním soudnictví a v režimu ústavních stížností.

V rámci diskuze byla nejprve značná část věnována „přechodným ustanovením“ a jejich působení v případě, kdy dojde ze strany soudu ke zrušení rozhodnutí správního orgánu a vrácení věci zpět do sféry veřejné správy, změní-li se v mezidobí právní úprava. Kromě toho byla též obsáhle diskutována problematika nicot-

nosti, a to i v návaznosti na již zmiňovaný judikát Nejvyššího správního soudu, k jehož vnitřní rozpornosti zaznívaly značně kritické hlasy. Vůči nicotnosti byla vyjádřena i možnost vydání deklaratorního rozhodnutí.

Celkově lze uskutečněný workshop označit za další vítanou příležitost ke kritické a vzájemné diskuzi. Je ale dokladem toho, že i vzdor pověstnému „pátku třináctého“ lze přesto uspořádat úspěšnou akci. Výstupem z ní má být postkonferenční sborník. V něm se případní zájemci mohou seznámit s naznačenými příspěvky v plném a nezkráceném či zjednodušujícím rozsahu. Kromě nich budou ve sborníku publikovány též příspěvky ostatních členů hostitelské katedry a řešitelského týmu.

*Lukáš Potěšil*